

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi yang memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat dalam ikatan negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini dimaksudkan untuk dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan dan pemberdayaan peran serta masyarakat, diharapkan pula agar tiap-tiap daerah dapat bersaing secara sehat untuk memajukan daerahnya masing-masing.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, maupun Walikota dan Wakil Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Ketentuan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 Jo Pasal 119 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan kedua yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah. Pertimbangan adanya perubahan tersebut adalah bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang raenggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya; serta belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka mencapai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.

Pemilihan Kepala Daerah langsung akan mengeliminasi distorsi-distorsi demokrasi dalam praktik pilkada sistem perwakilan (DPRD). Pilkada langsung dinilai sebagai jalan masuk (*passport*) bagi demokratisasi politik di daerah karena dapat mengeliminasi atau mengikis politik uang (*money politics*), memperkecil peluang intervensi pengurus partai politik, dan memberikan kesempatan rakyat memilih pimpinan daerah secara objektif.¹

¹ Kastorius Sinaga, 2004, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal*, Jakarta, Pustaka Pelajar, hlm 233

Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan ide dan keputusan prematur yang tidak relevan peningkatan kualitas demokrasi karena kualitas demokrasi di daerah lebih ditentukan oleh faktor-faktor lain, terutama kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kualitas pemilih. Bagi kelompok kontra, pemilih masih bersifat konservatif dan patriarkhi sehingga pilkada langsung bisa menimbulkan bias demokrasi. Pilkada langsung sebagai euphoria demokrasi, hal ini dikarenakan adanya berbagai penyimpangan dalam pilkada masa lalu. Penyimpangan timbul karena adanya ketidaksempurnaan mekanisme sistem pilkada selama ini, sekaligus karena praktek politik uang yang melibatkan anggota DPRD. Artinya, rendahnya kualitas DPRD menjadi inti dari merebaknya persoalan yang bermuara pada kekecewaan masyarakat.

Penyelenggara dalam pilkada langsung sangat menentukan sukses atau tidaknya suatu pemilihan kepala daerah. Pilkada langsung yang berkualitas umumnya diselenggarakan oleh lembaga yang independen, mandiri dan non-partisan. KPUD dalam hal ini sebagai penyelenggara, adalah institusi yang paling bertanggung jawab terhadap sukses atau tidaknya suatu penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

KPUD dalam melaksanakan tugasnya akan mengalami kendala-kendala, apalagi penyelenggaraan Pilkada secara bersamaan antara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Maluku Tenggara dengan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Tual. Penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil

Walikota Tual dilakukan oleh KPUD Kabupaten Maluku Tenggara dikarenakan Kota Tual adalah kota pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara pada Januari 2008. Dengan jumlah anggota KPUD yang terbatas sedangkan tugas-tugas KPUD adalah menyelenggarakan pilkada secara bersamaan antara Kabupaten Maluku Tenggara dan Kota Tual maka hal ini dapat menyebabkan munculnya permasalahan yang dihadapi oleh KPUD. Permasalahan yang lain yang dihadapi KPUD adalah adanya rasa ketidakadilan dari pasangan calon yang merasa dirugikan seperti yang terjadi di Kabupaten Maluku Tenggara menyebabkan konflik akibat salah satu pasangan tidak dapat menerima kekalahan dengan adanya indikasi penggelembungan suara oleh pasangan calon lain, sehingga menimbulkan sengketa.

KPUD secara teknis bertugas melaksanakan dan bertanggungjawab terhadap berbagai bidang dan aspek perencanaan, penyelenggaraan, dan pengendalian penyelenggaraan pilkada langsung. KPUD mempunyai peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Langsung, karena KPUD adalah pelaksana teknis, yang melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan dari tahap pendaftaran pemilih sampai penetapan calon terpilih, sehingga penulis tertarik untuk meneliti tentang peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Tual tahun 2008.

B. Perumusan Masalah

Bagaimana peranan KPUD dalam pelaksanaan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Tual Tahun 2008 ?

C. Tinjauan Pustaka

Dalam pemilihan kepala daerah secara langsung banyak hal atau aspek-aspek yang harus dicermati oleh setiap daerah dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membagi kewenangan penyelenggaraan Pilkada langsung kepada tiga institusi, yaitu DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah. Secara fungsional, kedudukan ketiga institusi tersebut berbeda menurut tugas dan kewenangannya.

Menurut Joko J. Prihantoro menjelaskan tentang ketiga institusi tersebut sebagai berikut:

1. DPRD merupakan pemegang otoritas politik, bahwa DPRD adalah representasi rakyat yang memiliki kedaulatan dan memberikan mandat penyelenggaraan pilkada langsung, berwujud pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah kepada kepala daerah dan KPUD. DPRD juga menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. KPUD sebagai pelaksana teknis, sebagai pemegang mandat penyelenggaraan, KPUD secara teknis bertugas melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan, dari tahapan pendaftaran pemilih sampai penetapan calon terpilih. KPUD juga membuat aturan, mengambil keputusan, dan membuat kebijakan yang harus sesuai dengan koridor hukum dan ketentuan perundangan.
3. Pemerintah Daerah menjalankan fungsi fasilitasi
Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan fasilitasi proses pilkada meliputi bidang anggaran, personalia, dan kebijakan sebagai eksekutif.²

² Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 213.

Pilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek legitimasi dan efisiensi yang selalu merupakan *trade off* Artinya, memilih sistem dengan legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya sangat rendah.³

Pilkada langsung menimbulkan beban tersendiri bagi daerah. Secara psikologis, pembiayaan pilkada langsung diimplementasikan untuk menjadi agenda politik lima tahunan. Beban tersebut akan menurun sejalan dengan semakin baiknya perencanaan keuangan daerah dan kesiapan psikologis daerah. Secara anggaran, besarnya biaya pilkada langsung mengurangi secara signifikan alokasi dana untuk pembangunan dalam rangka mensejahterakan rakyat daerah. Hal itu karena sebagian besar anggaran daerah sudah tersedot untuk belanja aparatur dan barang, yang tak mungkin dikurangi tetapi mungkin bertambah.⁴

Joseph Schumpeter mendefinisikan demokrasi atau metode demokratis sebagai sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.⁵ Sejalan dengan Schumpeter, Huntington mencirikan sistem politik yang demokratis jika para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui sebuah pemilihan yang adil, jujur, dan berkala, dan didalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.⁶

³ Agus Pramusimo, 2004, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Mencermati Hasil Pemilu 2004*, Jakarta, Jurnal Analisis CSIS, Vol 33 No 2, hlm 240.

⁴ Dedi Riyadmadji, 2003, *Merintis Pemikiran Kepala Daerah Secara Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 223.

⁵ Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Jakarta, Pustaka Grafiti, hlm 5.

⁶ *Ibid*, hlm 5-6.

Sementara itu Robert Dahl menganggap bahwa sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap keinginan warga negaranya merupakan ciri khas dari demokrasi. Untuk menjamin hal itu maka rakyat harus di beri kesempatan untuk merumuskan *preferensi* atau kepentingan sendiri, memberitahukan preferensinya itu kepada sesama warga negara dan pemerintah baik melalui tindakan individual maupun kolektif dan mengusahakan agar kepentingan itu dipertimbangkan secara setara dalam proses pembuatan keputusan pemerintah, artinya tidak di diskriminasikan isi atau asal-usulnya. Selanjutnya kesempatan itu hanya mungkin tersedia jika lembaga-lembaga dalam masyarakat dapat menjamin adanya delapan kondisi, yaitu:

1. Kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi,
2. Kebebasan mengungkapkan pendapat,
3. Hak untuk memilih dalam pemilu,
4. Hak untuk menduduki jabatan publik,
5. Hak para pemimpin untuk bersaing untuk memperoleh dukungan dan suara,
6. Tersedianya sumber-sumber informasi dan terselenggaranya sumber-sumber alternatif,
7. Terselenggaranya pemilu yang bebas dan jujur,
8. Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijaksanaan publik tergantung pada cara-cara penyampaian preferensi yang lain.⁷

Sementara itu S.M. Lipset memberikan gambaran tentang tiga syarat pokok demokrasi yaitu :

1. Kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas antara individu-individu dan kelompok-kelompok organisasi tertentu (terutama partai politik) untuk memperebutkan jabatan pemerintahan yang memiliki

⁷ Mohtar Mas'ood, 1994, *Negara, Kapital Dan Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 9-12.

- kekuasaan efektif pada jangka waktu yang reguler dan tidak menggunakan daya paksa.
2. Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau kebijaksanaan paling tidak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan adil sedemikianruga sehingga tidak satupun kelompok sosial yang dikecualikan.
 3. Tingkat kebebasan sipil dalam politik yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik⁸.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan dalam mewujudkan/terciptanya demokratisasi pada tingkatan lokal (daerah) Menurut Larry Diamond, ada sedikitnya lima alasan mengapa pemerintahan lokal dapat meningkatkan demokratisasi:

1. Ia membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan demokrasi di kalangan warga.
2. Ia meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas terhadap berbagai kepentingan dan urusan lokal.
3. Ia memberikan semacam akses tambahan pada kekuasaan bagi kelompok-kelompok yang secara historis terpinggirkan, sehingga akan meningkatkan keterwakilan dalam demokrasi.
4. Ia meningkatkan *check and balancees* terhadap kekuasaan di pusat.
5. Ia memberi peluang bagi partai-partai oposisi di pusat untuk mendapatkan sejumlah kekuasaan politik, sehingga masing-masing fungsi akan meningkatkan legitimasi demokratis yang pada gilirannya akan meningkatkan stabilitas demokratis.⁹

⁸ *Ibid*, hlm 12.

⁹ Larry Diamond: *Developing Democracy To Word Consolidation*, Ire Press, 2002, Seperti Dikutip Oleh Bambang Eka Cahyo Widodo (Makalah), *Prospek dan Tantangan Pembaharuan Pemerintah Daerah di bawah UU 32/2004*, Diskusi Kerjasama Pokja Pembaruan dengan Fisipol tanggal 28 Februari 2005 hlm 6-8 .

Salah satu agenda yang penting dalam proses perubahan politik adalah menyelenggarakan Pemilihan Umum (Pemilu). Makna Pemilu yang paling esensial bagi suatu kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai institusi untuk melakukan perebutan kekuasaan (pengaruh) yang dilakukan dengan regulasi, norma dan etika sehingga sirkulasi elit politik (pergantian kekuasaan) dapat dilakukan secara damai dan beradab¹⁰.

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:

- 1) Pemilihan Umum
- 2) Rotasi Keamanan
- 3) Rekrutmen secara terbuka
- 4) Akuntabilitas publik¹¹

Menurut Joko J Prihatmoko, seorang kepala daerah yang memiliki legitimasi adalah kepala daerah yang terpilih dengan prosedur dan tata cara yang sesuai dengan ketentuan prundang-undangan.¹²

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah.

Pada pemilihan ini, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan

¹⁰ Koirudin, 2004, *Profil Pemilu 2004*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. xii

¹¹ H. Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 12-13

¹² Joko J. Prihatmoko, *op.cit*, hlm 102.

asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pilkada dilakukan oleh panitia pengawas pilkada yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Keanggotaan pada panitia pengawas tersebut berjumlah 5 orang untuk provinsi, 5 orang untuk kabupaten/kota dan 3 orang untuk kecamatan, yang dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peran KPUD dalam pelaksanaan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Tual Tahun 2008.

E. Manfaat Penelitian

1. Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah Ilmu Pengetahuan tentang Hukum Tata Negara khususnya mengenai pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

2. Pembangunan

Diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembangunan khususnya dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Tual Provinsi Maluku

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku pustaka tentang peraturan-peraturan perundangan yang berkaitan dengan objek penelitian
- b. Penelitian Lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data melalui wawancara langsung dengan responden untuk mendapatkan informasi atau data yang sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan peneliti adalah:

- a. Studi lapangan, yaitu teknik pengumpulan data melalui wawancara di lapangan untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung dengan responden.

Responden Penelitian ini adalah :

- 1) Ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Tual
 - 2) Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah Kota Tual
- b. Studi pustaka yaitu melalui membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan permasalahan.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan 1, 2, 3 dan 4
 - b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum,
 - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
 - d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan
 - e) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah,
- 2) Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, jurnal, jurnal.
- 3) Bahan Hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder di antara adalah kamus hukum.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Tual Provinsi Maluku

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari hasil penelitian disusun secara sistematis, dan logis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam pelaksanaan Pilkada.

5. Analisis Data.

Data yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian di kelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

BAB II

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

A. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Joko J. Prihantoro menyatakan bahwa

Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.¹³

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Sedangkan berdasarkan Undang-Undang

¹³ Joko J. Prihatmoko, op.cit, hlm 203.